

Chapter Title: Políticas Públicas Urbanas para uma Cidade Saudável: 100 anos de história em Manguinhos

Chapter Author(s): Renato Gama-Rosa Costa, Tania Maria Fernandes, Letícia de Luna Freire, Monica Dias de Souza and Maria das Mercês Navarro

Book Title: Cidades saudáveis? Alguns olhares sobre o tema

Book Editor(s): Carmen Beatriz Silveira, Tania Maria Fernandes, Bárbara Pellegrini

Published by: SciELO — Editora FIOCRUZ. (2014)

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/10.7476/9788575415290.13>

---

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact [support@jstor.org](mailto:support@jstor.org).

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This book is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



SciELO — Editora FIOCRUZ is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Cidades saudáveis? Alguns olhares sobre o tema*

# 9

## Políticas Públicas Urbanas para uma Cidade Saudável: 100 anos de história em Manguinhos

Renato Gama-Rosa Costa • Tania Maria Fernandes  
Letícia de Luna Freire • Monica Dias de Souza • Maria das Mercês Navarro

**E**ste capítulo apresenta algumas reflexões do Projeto Manguinhos – Diagnóstico Histórico-Urbano-Sanitário: subsídios para políticas públicas sustentáveis em saúde, desenvolvido pela Casa de Oswaldo Cruz, da Fundação Oswaldo Cruz (COC/Fiocruz). O texto procura apontar as principais ideias encaminhadas por seus componentes, tendo por base a interdisciplinaridade que envolveu o projeto, mediante o olhar das diversas áreas às quais os profissionais envolvidos se vinculam – arquitetura e urbanismo, história, antropologia, sociologia e educação.

O objetivo da proposta se traduz na convicção de que a produção de conhecimento é um requisito básico para a implantação de metodologias, processos e tecnologias sociais capazes de subsidiar a formulação e a execução eficiente e democrática de políticas públicas. A equipe entende que o esforço de implantação do modelo de *cidade saudável* implica a admissão e compreensão das especificidades locais nas suas multifacetadas dimensões. A afirmação de padrões ideais de promoção de um estilo de vida saudável pressupõe compreender os conceitos de saúde e de qualidade de vida associados às singularidades socio-culturais resultantes de processos históricos, nas quais são construídas as formas de coexistência entre as populações urbanas.

Dessa compreensão resultou a proposta de se acompanhar as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Manguinhos, cuja implantação

coincidiu com o início do projeto de pesquisa, buscando um diálogo fecundo com o estudo anteriormente realizado sobre o processo de formação desse território (Fernandes & Costa, 2009). O projeto teve como propósito acompanhar em tempo real a implantação de uma política pública urbana. Numa perspectiva antropológica, que pressupõe a tentativa de se construir uma relação de simetria, de interlocução consentida, realizou-se trabalho de campo em duas localidades de Manguinhos, com observação direta e participante além da realização de entrevistas, a fim de se apreender a implantação do PAC pela ótica dos moradores da região, diretamente afetados.

Como desdobramento do projeto, alguns dados subsidiaram a criação de um jogo didático, intitulado *Unidos para produzir um lugar saudável*, que passou a compor o acervo do Museu da Vida, da Casa de Oswaldo Cruz, e que tem sido utilizado no desenvolvimento de ações educativas junto de estudantes das escolas públicas existentes no entorno do *campus* da Fiocruz, em especial as situadas em Manguinhos.

Com base nos resultados do projeto, este capítulo busca produzir uma reflexão sobre características necessárias para políticas públicas urbanas na perspectiva de que estas não considerem as favelas como tumores a serem extirpados do corpo da cidade e, sim, como parte integrante dela. O foco na saúde e na melhoria da qualidade de vida perpassa várias ações que propõem fortalecer a integração em processos de intervenção direta sobre o território.<sup>1</sup>

A ideia de *cidade saudável* é hoje, ao mesmo tempo, conceito e instrumento, a ser incorporado no planejamento urbano,<sup>2</sup> que se relaciona às propostas de elaboração de uma política de promoção à saúde, tendo como foco a qualidade de vida diante do crescimento das cidades e seus eventuais danos. Situa-se numa perspectiva de intersetorialidade, de modo que a promoção à saúde se torne uma referência estratégica para ações no conjunto de políticas públicas, com vistas a ampliar a oferta de serviços para além do campo da assistência.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Considera-se aqui o conceito de território, com base no pensamento de Milton Santos. Para o autor, o território se configura como principal instância da sociedade, capaz de revelar mediações e contradições, quando observado para além do espaço físico, com incorporação de seus atores, suas competitividades, seus interesses, seus conflitos e negociações em virtude de uma regulação unificadora ou de uma fragmentação social e geográfica (Seabra, Carvalho & Leite, 2006).

<sup>2</sup> O movimento de promoção de *idades saudáveis* constitui uma iniciativa da Organização Mundial da Saúde (OMS) para o desenvolvimento das condições de saúde e qualidade de vida urbanas, que resultaria de uma estratégia de planejamento urbano, sistemático, contínuo e intersetorial.

<sup>3</sup> Ver Keinert (1997).

## Algumas Reflexões sobre as Contribuições para o Tema Cidade Saudável

Preocupado com o crescimento das cidades em consequência de transformações acumuladas desde a revolução industrial, que ocasionaram profundas mudanças no meio urbano europeu, um grupo de urbanistas, atuantes na passagem do século XIX para o XX, formulou teorias sobre a cidade e sua população. Antes dos urbanistas e arquitetos, outros estudiosos se dedicaram aos temas relacionados ao espaço urbano, como médicos, historiadores, sociólogos, antropólogos e filósofos, tanto em estudos reflexivos, como participantes na elaboração de projetos voltados para a constituição e as transformações do espaço das cidades.

Uma das possíveis leituras que se pode fazer das origens desse processo, diz respeito à análise de Michel Foucault (2002), que aponta o protagonismo dos médicos nesse processo, em meados do século XVIII, como responsáveis pelo desenvolvimento, na França, da medicina urbana como uma das etapas da formação da medicina social. Segundo o filósofo, o primeiro objetivo da medicina urbana era a “análise das regiões de amontoamento, de confusão e de perigo no espaço urbano” (Foucault, 2002: 90). A medicina urbana agia, em primeiro lugar, na identificação dos locais onde proliferavam a sujeira e a doença, como os cemitérios e os matadouros, e em seguida, no controle da circulação de ar e água nas cidades. Em segundo lugar, em busca de um ar mais saudável para a população, abriam-se ruas, derrubavam-se morros e, às vezes, dizimavam-se bairros inteiros. Em terceiro lugar, atuava na distribuição da água e dos dejetos, com um domínio mais absoluto do subsolo. Foucault chama atenção para o fato de que, nesse momento, o mais importante não era o controle da circulação de indivíduos, mas sim “das coisas ou dos elementos, essencialmente a água e o ar” (Foucault, 2002: 90).

Os urbanistas se valeriam desses antecedentes, em que pese seus discursos, nos quais os termos médicos davam o tom. Era familiar aos primeiros urbanistas franceses, como Eugène Hénard, a associação simbólica aos termos médicos com a justificativa de intervenção nas cidades por estas estarem doentes (Hénard, 1982).

O arquiteto catalão Ildefons Cerda, por exemplo, um dos primeiros estudiosos das cidades e responsável pelo termo urbanismo, comparava a cidade a uma máquina complexa e os males que a atingiam a vermes que corroíam as vísceras da humanidade. Utilizava a metáfora do corpo para compreender a cidade. O tratamento dispensado seria similar. Para solucionar os *males urbanos*, tornando-o um organismo sadio, propunha extirpar a *doença*. Dentre as medidas cabíveis,

sugeria a urbanização, pensada, nesse contexto, como aparato científico (Cerdà *apud* Sica, 1981). Outro importante urbanista, Le Corbusier, afirmava em 1924: “pode-se dizer que toda a imprensa noticiou e, quase diariamente; realmente o urbanismo fazia que falassem dele, pois Paris estava doente, muito doente” (Corbusier, [1925]2000: 239).

Para Françoise Choay (1996), o urbanismo pode ser entendido como uma *disciplina* nova, uma ciência de concepção das cidades. Como tal, reúne, grosso modo, duas correntes de teorias: uma dita progressista, que visa ao progresso e à produtividade, e outra culturalista, centrada em objetivos humanistas. Essas duas correntes ditam o debate em torno da concepção das cidades, mas Choay reconhece que elas têm em comum a análise crítica à cidade existente e a elaboração de um modelo de cidade que busca o contrário – uma cidade que poderia ser construída e reproduzida *ex nihilo* (Choay, 1996). O urbanismo pode ser incorporado como despretensão científica, e estaria relacionado, mais modestamente, a controlar e a organizar o fluxo demográfico nas cidades, sem a perspectiva de interferir de forma mais ampla na sociedade. Sua origem estaria ligada aos planos regularizadores das grandes obras urbanas de um Haussmann em Paris, por exemplo.

Nesse sentido, valer-se-á das discussões desses urbanistas e estudiosos do tema para tentar analisar os projetos e as ações empreendidas em Manguinhos em quase um século de história.

## Projetos Urbanos para Manguinhos, de 1910 a 2010

No início do século XX, Manguinhos se configurava como uma área de subúrbio da cidade do Rio de Janeiro com difícil acesso e constituída por manguezal (Benchimol *et al.*, 1988). Começou a ser habitada, sobretudo, por meio da ocupação dos terrenos, que foram, em parte, vendidos e alugados ilegalmente. Os programas de remoção aplicados às favelas de várias áreas da cidade, os quais marcaram as décadas de 1940 a 1970, intensificaram a ocupação da área, pois além de apresentar terrenos vazios, localizava-se próxima ao centro da cidade, contando com importantes vias de acesso, como a Estrada de Ferro Leopoldina, a rua Leopoldo Bulhões, a avenida Brasil e a avenida Suburbana (atual Dom Hélder Câmara). Entre os projetos urbanos e habitacionais elaborados para a região, destaca-se o aterramento de parte da área de mangue, a retificação dos rios, a construção de alguns conjuntos habitacionais, além de obras esparsas e de

pequeno vulto direcionadas, em geral, para o saneamento básico. Historicamente, ao menos cinco projetos urbanos foram delineados para a área de Manguinhos, especificamente.

Recentemente, a região tem recebido recursos por intermédio do PAC, que aliado a medidas econômicas, apresenta como proposta norteadora a modernização da infraestrutura urbana e a possibilidade de expansão dos investimentos privados em áreas de carência de investimento urbano e baixo poder aquisitivo da população.

O primeiro projeto urbano do século XX foi desenvolvido a partir de 1910, no âmbito do Ministério de Viação e Obras Públicas. Previa o saneamento e a urbanização para toda a região compreendida entre o litoral da baía do Rio de Janeiro e a serra dos Órgãos. Este foi interrompido, em 1916, em virtude da Primeira Grande Guerra, por ser a empresa responsável de origem alemã. Foi retomado em 1922 pela empresa brasileira de capital privado denominada Empresa de Melhoramentos da Baixada Fluminense, que incluiu a urbanização da área de Manguinhos.<sup>4</sup>

Em 1927, foram formuladas duas outras propostas que acenavam para a implantação de um bairro industrial em Manguinhos, compreendido como um espaço estratégico para o crescimento industrial da cidade. Uma, de responsabilidade de Donat-Alfred Agache, constava do Plano de Melhoramentos para o Rio de Janeiro, e a outra incorporava as propostas de urbanização, já formuladas pela Empresa de Melhoramentos. Os dois planos destacavam o crescimento das favelas e propunham a construção de vilas operárias, incluindo a área de Manguinhos para implantação destas vilas, além da construção de vias de acesso à cidade, o que gerou opiniões divergentes por tratar-se de uma ‘intervenção’ ampla para a região. O engenheiro sanitário Saturnino Britto, por exemplo, em 1944, escrevia que:

grande parte do terreno vai ser obtida por aterro; morros que existem serão escavados até onde o preço do serviço seja compensador, salvando-se desta violência à natureza o morro onde se ergue o Instituto Oswaldo Cruz ou de Manguinhos, onde no projeto antigo(...) e no substituto(...) por feliz ideia formar-se-á um parque (Brito, 1944: 258).

A opinião de Britto (1944) ressalta que o projeto, talvez, representasse para a região uma intervenção de excessivas proporções, que mesmo trazendo nos

---

<sup>4</sup> Uma extensa documentação acerca desse projeto pode ser encontrada no Fundo Ministro Francisco Sá, Arquivo Histórico do Museu da República. Ver também Fernandes e Costa (2009).

discursos em sua defesa uma ideia de progresso, sacrificaria muito a morfologia local, formada por pântanos e manguezais. Britto analisa ainda outros projetos apresentados em concorrência pública: um da própria Empresa de Melhoramentos; um de Jerônimo Alencar Lima (dono da empresa, mas que apresentou a proposta como engenheiro civil autônomo); um de Aristides Figueiredo; e um de Jorge Macedo Vieira.

As propostas para a bacia de Manguinhos resultaram no aterramento do litoral e na retificação dos rios, seguindo os trabalhos iniciados em 1922, sem acompanhar, no entanto, o desenho urbano elaborado, pela Empresa de Melhoramentos, por Agache, ou seguir a proposta de constituição de um bairro industrial com residências populares. Em 1932, ocorreu a rescisão do contrato da Empresa de Melhoramentos da Baixada Fluminense com o governo federal.

A abertura da avenida Brasil, entre 1939 e 1947, que compunha um dos planos urbanos a que nos referimos antes e cuja influência foi grande no adensamento dessa região, tinha como justificativa não apenas facilitar a ligação da então capital federal às demais cidades do país e permitir o acesso ao norte da cidade, mas objetivava ainda beneficiar a população dos subúrbios.

Estavam igualmente presentes nos projetos de remodelação da cidade as noções de progresso e de melhoria para as populações que viviam ao longo de seu percurso, como se observa na reportagem do *Correio da Manhã* que apontava que “os mangues que tanto prejudicam (...) vão desaparecer, beneficiando consideravelmente as populações que se aglomeram por todo subúrbio da Leopoldina” (*Correio da Manhã*, 11/04/1941 *apud* Costa, 2006; Fernandes & Costa, 2009). Entretanto, tratava-se de um *rasgo* no tecido da área, mesmo que a justificativa para sua construção, apresentada no álbum lançado durante as obras da via, chamasse atenção para seu traçado, descrito como magnífico, e ressaltasse que este valorizaria e embelezaria a região. O documento destaca ainda que os lugares poluídos ou insalubres, maltratados e abandonados, como eram apresentados tais espaços, seriam “transformados em recantos belíssimos e habitados” (Costa, 2006: 235; Fernandes & Costa, 2009).

Em 1943, na gestão do prefeito Henrique Dodsworth (1937-1945), outro projeto frustrado foi formulado para a região dos subúrbios, incluindo Manguinhos – o *Parkway* Faria Timbó, elaborado como parte do Plano da Cidade do Rio de Janeiro. Em seu texto, os autores apresentavam como preocupação viabilizar a ocupação ordenada de toda a área percorrida pelo rio Faria Timbó, salvaguardando “os interesses dos futuros moradores da região, proporcionando o

saneamento, moradia higiênica, a recreação, a economia de tempo no transporte pelo acesso fácil” (Reis *apud* Fernandes & Costa, 2009: 85). Acrescentava, ainda, que a proposta se voltava para a tentativa de “transformar [aquela área], pelo paisagismo, num dos mais atraentes subúrbios cariocas, desde que orientadas por um plano de conjunto, e obedecido na expansão natural do uso, o aproveitamento racional dos terrenos” (Reis *apud* Fernandes & Costa, 2009: 85). Alguns anos mais tarde, em publicação denominada *O Urbanismo no Rio de Janeiro*, Szilard e Reis defendiam que “a execução do plano [dotaria] a cidade de um dos mais belos e acessíveis parques ajardinados” (Szilard & Reis *apud* Fernandes & Costa, 2009: 85). Embora seu discurso propusesse “uma zona digna de figurar entre as melhores urbanizadas” (Reis *apud* Fernandes & Costa, 2009: 86), sabe-se que, assim como o projeto anterior, esse plano também não se concretizou em relação à proposta original, tendo Manguinhos se transformado em uma das regiões mais poluídas e com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Rio de Janeiro.

Com base em Françoise Choay, tais projetos, no qual se inclui o PAC, estariam entre a linha culturalista – que preserva os aspectos humanistas – e a linha progressista – direcionada ao progresso e à produtividade. Poderiam ser, ainda, projetos situados entre o urbanismo *tábula rasa*, numa crítica à cidade existente, e o urbanismo despretensioso, voltada apenas para a ordenação de fluxos. Essa indefinição se refletiu nas ações ocorridas em Manguinhos, deixando os moradores das comunidades incertos em relação a seu futuro.

## O PAC em Manguinhos

No início de 2007, em 22 de janeiro, o governo federal anunciou a implantação do PAC, como proposta de aplicação de investimento público em diversos eixos tidos como fundamentais ao desenvolvimento do país: infraestrutura; estímulo ao crédito e ao financiamento; melhora do ambiente de investimento; desoneração e administração tributária; medidas fiscais de longo prazo; consistência fiscal (Brasil, 2007a).

De forma geral, o discurso governamental ressalta a “necessidade de acelerar, de forma sustentável, o crescimento do investimento global da economia” (Brasil, 2007a: 1). Para tanto, pauta-se na análise de que a política econômica do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva tenha estabilizado a economia, gerando com isso as bases para um crescimento com distribuição de renda. A apresentação do PAC apostava que o desafio para os anos 2007-2010 seria crescer de forma acelerada e sustentável, aproveitando o momento histórico



de grande potencial de expansão da economia brasileira, que apontava para o “crescimento do PIB e do emprego, intensificando ainda mais a inclusão social e a melhoria na distribuição de renda do País” (Brasil, 2007a: 2).

A área de investimento em infraestrutura fica subdividida em três linhas específicas: logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); energia (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e combustíveis renováveis); social e urbano (saneamento, habitação, transporte urbano, luz para todos e recursos hídricos). Assinalando que os investimentos em infraestrutura são fundamentais para “superar os gargalos da economia e estimular o aumento da produtividade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais”, o governo federal aponta como prioritário impulsionar a “eficiência produtiva dos principais setores da economia, a modernização tecnológica, acelerar áreas já em expansão e ativar áreas deprimidas, aumentar a competitividade e integrar o Brasil com o Brasil, com seus vizinhos e com o mundo” (Brasil, 2007a: 15).

Nesse espectro, o PAC Social e Urbano – a *urbanização integrada de favelas* –, mais conhecido como PAC Favelas, ganha destaque em várias regiões do país. No Rio de Janeiro, em específico, as maiores intervenções (em termos de ações urbanísticas e recursos alocados) ocorreram no Complexo do Alemão, no Complexo de Mangueiras e na Rocinha, por intermédio da parceria entre os governos, federal, estadual municipal.

O PAC Favelas segue as diretrizes do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades, cujas intervenções propostas “têm como objetivo precípua a implantação de ações necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social” (Brasil, 2008: 3). O chamado Trabalho Social<sup>5</sup> seria outro elemento de destaque do PAC Favelas, sendo sua realização condição necessária para o repasse dos recursos.

Por que Mangueiras foi incluído no PAC? Para tal indagação existem, pelo menos, três caminhos explicativos.

Segundo a versão repetida diversas vezes por integrantes do governo do estado do Rio de Janeiro, em diferentes encontros e audiências públicas, a escolha da

<sup>5</sup> O trabalho social na urbanização de assentamentos precários ou de favelas deve garantir condições para o exercício da participação comunitária e para a elevação da qualidade de vida das famílias residentes na área do projeto. Se expressa e se desenvolve por meio de um conjunto de ações e atividades que buscam promover a mobilização e organização das comunidades, a educação sanitária e ambiental e a implantação de atividades voltadas para a geração de trabalho e renda (Brasil, 2007b).

localidade teria ocorrido durante um sobrevoo de helicóptero sobre a cidade. Na ocasião, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007) teria indagado ao governador Sérgio Cabral Filho que área era aquela sobre a qual sobrevoavam. Alarmado pela miséria e precárias condições de vida observadas, ouviu que se tratava do Complexo de Manguinhos. O presidente Lula teria então afirmado que se prontificava em implantar ali um dos projetos do PAC.

Contrapondo a primeira explicação, lideranças locais garantem que a destinação de recursos do PAC para Manguinhos foi resultado das lutas históricas travadas pelos moradores e apontam como evento-chave um debate sobre o diagnóstico socioambiental da região ocorrido em dezembro de 2006, na Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp/Fiocruz). Nessa ocasião, com a presença do coordenador da Unidade Gestora de Projetos da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades, foi firmado compromisso de destinação de recursos das secretarias de Saneamento e Habitação desse ministério para Manguinhos. Portanto, afirmam certas lideranças que já havia um compromisso do governo antes mesmo do lançamento do PAC, em janeiro de 2007, e do anúncio oficial da destinação de recursos a Manguinhos, em março daquele ano.

E por fim, a terceira versão foi elaborada no trabalho de campo com técnicos da Caixa Econômica Federal, gestora dos recursos, ao arquiteto e urbanista Jorge Mario Jáuregui, que desenvolveu o Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo de Manguinhos, e a técnicos da Empresa de Obras Públicas (Emop). Segundo esses, a explicação mais plausível para a destinação dos recursos não foi o sobrevoo do presidente e do governador nem a reunião de lideranças com técnicos do Ministério das Cidades. Afirmam que a exigência de respostas rápidas para o anúncio imediato dos projetos do PAC levou à escolha de localidades que já tinham projetos, anteprojetos ou, no caso de Manguinhos, ao menos relatório de diagnóstico que apontava para algumas possibilidades de modificação no território. Assim, a escolha deve-se, segundo esta última versão, a aspectos técnicos, ainda que sobrepujados por decisões políticas.

O referido relatório de diagnóstico foi elaborado pelo consórcio PAA Agrar, coordenado por Jáuregui, entre julho de 2004 e junho de 2005. O objetivo era elaborar um Plano de Desenvolvimento Urbanístico do Complexo de Manguinhos (PDU Manguinhos) que abordasse questões relativas a urbanismo, legislação, aspectos fundiários, transportes, socioeconomia, aspectos artísticos culturais, sistemas de infraestrutura e meio ambiente. Logo no primeiro aspecto, o consórcio

fez questão de diferenciar seu projeto da proposta do Programa Favela-Bairro<sup>6</sup> no que concerne ao tempo e à delimitação do espaço a sofrer intervenção. Para o consórcio, seu projeto seria mais abrangente em ambos os aspectos, ultrapassando os dois anos de obras do primeiro programa e gerando melhorias para regiões além das áreas contempladas, além de não depender de uma única fonte de verbas. Nesse último aspecto, o Plano procurava evidenciar que os recursos viriam do setor público, num esforço conjunto entre as três esferas de poder. O PDU apontava, também, para a discussão conceitual que envolve a relação entre Cidade Formal e Cidade Informal, acompanhando o mesmo discurso expresso no programa anterior, no qual o objetivo indicado era integrar áreas da cidade.

O fato de ser mais abrangente colocava ao consórcio o desafio de se trabalhar com a grande escala da cidade. No caso de Manguinhos, isso envolvia, também, o entorno imediato do bairro, que fora delimitado em 1985, e os eixos viários como a Linha Amarela, a avenida Brasil e a avenida dos Democráticos, além da linha férrea – administrada pela SuperVia –, chamando atenção para o fato de Manguinhos ter sido considerada uma “área residencial localizada em uma encruzilhada circulatória de ordem metropolitana” (Plano de Desenvolvimento Urbanístico..., 2005: 5). Segundo a justificativa do documento:

Esta área tem como núcleo de atenção o conjunto de comunidades de Manguinhos e suas relações com um entorno ampliado. Assim, o termo Complexo de Manguinhos passou a significar o conjunto formado pelas comunidades de Manguinhos e sua sociedade civil, das áreas formais e subnormais localizadas em seu entorno e com as quais mantém intrínseca relação na origem dos problemas urbanísticos identificados. (Plano de Desenvolvimento Urbanístico..., 2005: 5)

Dessa forma, o diagnóstico procurou apontar as escalas de intervenção. Uma no âmbito da “especificidade social local”, sua posição em relação ao sistema urbano e as “especiais condições ambientais” (Plano de Desenvolvimento Urbanístico..., 2005: 5). Tais itens tiveram a intenção, assim, de servir de justificativa para as intervenções a serem propostas para Manguinhos, que procurariam acabar com os obstáculos físicos que separariam as comunidades, como a elevação da linha férrea, por exemplo, que se tornaria a marca principal

<sup>6</sup> O Programa Favela-Bairro foi encaminhado pelo prefeito César Maia, em 1993, como uma das proposições formuladas pelo Grupo Executivo de Assentamentos Populares (Geap) e foi concretizado pela então criada Secretaria Municipal de Habitação. Foram alocados vultosos recursos em obras urbanas baseado no acordo estabelecido com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em duas etapas: a primeira em dezembro de 1995 e a segunda, em maio de 2000. Esse órgão, inclusive, o considerou “projeto estrela”, premiando-o como o “Projeto do Ano de 1998” (Burgos, 2006; Magalhães, 2002).

(e mais polêmica) do projeto, criando as já famosas versões cariocas das *ramblas* da cidade de Barcelona.<sup>7</sup> As características de infraestrutura da região apontaram para a carência de serviços de drenagem, esgotamento sanitário e áreas de lazer, problemas de deslocamento e mobilidade urbana e alto nível de degradação ambiental. Um diagnóstico cuidadoso, cujo projeto que se seguiu se mostrava ambicioso, sem dúvida, procurando, a seu modo, responder ao planejamento urbano de forma ampliada.

O projeto básico para Manguinhos desenvolveu-se ao longo de 2007. A licitação referente ao custo e responsabilidade pelas obras efetuou-se ainda em dezembro do mesmo ano, sendo as obras de intervenção iniciadas em abril de 2008.

A especificidade do estudo, em busca da compreensão do processo de implantação de uma política pública ainda em vigor, requereu a aplicação de uma metodologia de coleta e produção de fontes que incluía depoimentos orais,<sup>8</sup> iconografia e anotações de observação de campo, além de documentos produzidos pelas instâncias governamentais e textos analíticos. A observação *in loco* foi fundamental, por exemplo, para a análise das formas de negociação entre os representantes governamentais e lideranças comunitárias. É preciso aqui pontuar que as próprias condições de pesquisa configuram-se como variável complexa do processo.

Por meio do trabalho de campo, foi possível observar interações e relações interpessoais (nas quais se inclui a relação entre pesquisadores e moradores) que só criam sentido como registro de práticas em uma contextualização específica. O exercício de enxergar seres humanos complexos nas relações, providos de experiências, que se colocam aqui nas disputas políticas, permite estabelecer observação específica do contexto (Foote-Whyte, 2005). A contextualização refere-se, também, às práticas de moradores, lideranças locais, técnicos de instituições governamentais e líderes políticos, que podem levar a posições de cunho clientelista ou a posicionamentos mais radicais de universalização do acesso a serviços urbanos. Tais relações, por vezes, recorrem à memória histórica, seja das lutas por moradia e direitos urbanos, seja pelas alianças políticas entre determinados grupos, também históricas, como pode ser percebido no

---

<sup>7</sup> Por conta dessa proposta, o projeto tem ganhado destaque nos projetos urbanos contemporâneos, a ponto de ser convidado a integrar exposições no Museum of Modern Art (MoMA) de Nova York e no Festival Europalia, de Antuérpia, Bélgica, que tratam de projetos que buscam soluções para populações carentes, conforme matéria do jornal *O Globo* em 24 de outubro de 2010 ("PAC de Manguinhos...", 2010).

<sup>8</sup> Os depoimentos orais aqui indicados estão pautados na antropologia que permite o uso das falas escutadas em campo e inscritas nos diários, e a descrição dos fatos observados, como fontes de análise no decorrer do texto.

pensamento do geógrafo Roncayolo (1997). Este reconhece o urbanismo como originado de um conflito político, como um campo de forças de lutas e práticas sociais permanentes, na construção da cidade contemporânea.

Em acordo com os objetivos do projeto, o trabalho de campo viria a se constituir um recurso metodológico capaz de permitir a observação e descrição do processo da intervenção urbana no exato momento que estava sendo colocada em prática, ou seja, momento no qual os atores estavam em ação (Latour, 2000). A realização do trabalho de campo permitiria ainda adensar a produção de conhecimentos necessários para subsidiar futuramente a avaliação de políticas públicas semelhantes àquelas que têm sido empreendidas pelo PAC em Manguinhos. Afinal, interessava, sobretudo, a valorização do entendimento daquela realidade pelo indivíduo que nela vivia. Procurou-se registrar suas insatisfações, angústias, tristezas, preocupações, opiniões, projetos, alegrias e outros entendimentos e sentimentos que vivenciavam naquele momento específico.

### O PAC Manguinhos sob o Olhar de seus Moradores

Tendo por base a construção de conhecimento sobre o programa e o contexto no qual o mesmo seria implantado, optou-se pelo estudo de duas localidades entre as comunidades de Manguinhos que tivessem perfis distintos, tanto em relação à história e tempo de ocupação quanto às ações previstas pelo PAC-Manguinhos, a saber: CHP2 e Embratel. A primeira delas surgiu em 1951, como um Centro de Habitação Provisória (CHP), construído para abrigar moradores de favelas removidas da cidade e, naquele momento, recebia obras de urbanização executadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro. A segunda foi criada em 2005 em decorrência da ocupação de instalações abandonadas da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), na avenida Leopoldo Bulhões. Apresentava, no âmbito do PAC, previsão de ser totalmente removida para, em seu lugar, ser construído pelo governo do estado um grande conjunto habitacional popular, o que ocorreu em 2010.

Diferentemente do CHP2, onde as ações do PAC buscavam melhorar as condições de vida da população no próprio local de moradia, na Embratel essas ações teriam o efeito de abolir a própria existência da favela. Dada a possibilidade de se etnografar *in loco* esse processo radical de transformação de Embratel, priorizou-se nesta localidade maior investimento de tempo da pesquisa de campo, que teve a duração total de oito meses. Por tais condições, no CHP2 o trabalho

de campo realizado foi mais pontual, com duração de três meses, mas capaz de revelar um importante contraponto às intervenções do PAC na Embratel. É com base nessa relação de contraste, mais do que propriamente de comparação, que se deu o exercício de relativização e sob a qual devem ser lidos os dados aqui apresentados.

É importante, de antemão, frisar que, na prática, o processo de intervenção do PAC não se deu de forma linear, com uma etapa sendo realizada sucessivamente após outra, mesmo na favela de Embratel, onde estava prevista a realocação de todos os seus moradores. A forma de apresentação a seguir, tal como idealizada pelos propositores do projeto, representa a estrutura formal das ações previstas na localidade, isto é, das etapas pelas quais cada morador deveria, necessariamente, percorrer até a remoção de sua moradia e o posterior retorno à área como condômino de um dos apartamentos dos conjuntos habitacionais a serem construídos na região.

De forma geral, a primeira etapa prevista desse processo era aquela em que o projeto governamental para a região seria divulgado, por meio de diversos meios de comunicação, para a sociedade como um todo e para os moradores diretamente atingidos pelas obras. A segunda etapa seria constituída pela realização do censo residencial e comercial pela equipe contratada pela organização não governamental (ONG) para realizar o chamado *trabalho social*. O censo residencial tinha como objetivo traçar o perfil das moradias e de seus habitantes, identificando, por exemplo, as características físicas de cada benfeitoria, o nome do seu proprietário e o número de seus residentes, a fim de subsidiar as etapas seguintes.

À proporção que as informações do censo fossem consolidadas, o corpo técnico do consórcio responsável pelas obras na localidade daria início à etapa de medição e avaliação de todos os imóveis existentes, tanto residenciais quanto comerciais. Nessa etapa, estes seriam qualificados em termos de sua estrutura física e material e, como forma de controlar o processo, seriam imediatamente identificados na fachada com um número sequencial correspondente à sua localização na área atingida. Além de estabelecer o perfil das construções existentes, a avaliação subsidiária, posteriormente, a definição de seu valor indenizatório. Como bem observou uma moradora da travessa Vai e Vem, na Embratel, diante da visita dos técnicos à sua residência: “Quando vêm pra medir é porque vão demolir”.

O morador do imóvel a ser desapropriado (todas as residências da Embratel e apenas algumas do CHP2) deveria optar por uma das três modalidades indicadas: *aluguel social*, *compra assistida* ou *indenização* em dinheiro. Certamente, a

possibilidade de permanecer residindo no imóvel ou na localidade não compunha o leque de opções oferecidas. O chamado *aluguel social* configura-se uma quantia paga mensalmente aos moradores que optassem por residir, posteriormente, em um dos apartamentos dos conjuntos a serem construídos em Manguinhos, como forma de lhes garantir moradia até a conclusão das obras. Já a *compra assistida* consistia em uma indenização paga em uma única parcela aos moradores que desejassem obter de imediato outro imóvel, tanto nos arredores de Manguinhos, como em outros bairros ou cidades. Uma última alternativa oferecida aos moradores era o pagamento direto da *indenização* em dinheiro, cujo valor também se baseava na avaliação técnica do bem a ser demolido. Em atenção ao perfil da população da Embratel, grande parte migrante da Região Nordeste do país, essa modalidade indenizatória destinava-se a atender, sobretudo, aqueles que desejavam retornar à sua cidade de origem.

Por fim, o processo de intervenção do PAC na localidade seria concluído com a realocação dos moradores que optaram, no momento da remoção, pelo aluguel social com vistas a se tornarem condôminos dos dois conjuntos habitacionais construídos nos arredores. Com isso, no caso da Embratel, os antigos *invasores* se transformariam definitivamente em *proprietários*. Em razão dos vários interesses em torno das negociações para a distribuição das moradias, o Condomínio Embratel acabou se transformando em um grande foco de irregularidades, que no início de 2012 se encontrava sob investigação, a qual envolvia lideranças locais e do tráfico de drogas (Araújo, 2012).

Em fevereiro de 2007, o PAC foi anunciado publicamente pelo governo federal em diversos meios de comunicação de massa, sendo o processo de licitação das obras de urbanização de favelas da região de Manguinhos iniciado após sete meses. Apesar dos comentários informais, o detalhamento do projeto não foi oficialmente apresentado aos moradores em reuniões e assembleias públicas, conforme evidenciam os diversos documentos produzidos pelo Fórum Social de Manguinhos ao longo desse período, sendo constantes na pauta de reivindicações a falta e a imprecisão de informações sobre as ações do PAC na região. Os representantes das localidades que participavam do Fórum – geralmente presidentes das Associações de Moradores – costumavam ser os mais bem informados, sobretudo a partir do momento em que constituíram um Comitê de Acompanhamento do PAC em Manguinhos, permanecendo os moradores excluídos dos círculos de informações.

De modo geral, o PAC representava para os moradores, notadamente na localidade Embratel, a possibilidade de “deixar de viver numa favela”, entendendo

esta como um “lugar sem endereço”, portanto, desprovido de serviços públicos de saúde, educação, lazer, urbanização e saneamento básico. Deixar de viver na favela era viver também sem o incômodo causado pelo movimento do tráfico de drogas, sem o comércio e a violência que este acarreta. Ao longo do processo, de maneira geral, as expectativas dos moradores mantiveram-se positivas, sem que deixassem de criticar as diversas falhas e deficiências por eles percebidas. Constataram-se algumas frustrações no setor da participação popular, pois não se sentiam *ouvidos* em suas demandas e, especialmente, em relação à permanência do tráfico no local.

Sobre a etapa de remoção dos moradores e a demolição dos imóveis, diversas outras questões puderam ainda ser identificadas no trabalho de campo. Para os que contavam com melhores condições habitacionais, a remoção era menos desejada do que para aqueles que viviam em condições mais precárias, que depositavam no PAC a possibilidade de adquirirem uma moradia mais digna. Ambos, porém, tinham em comum algumas críticas quanto à maneira como se deram as remoções. Tais críticas baseavam-se principalmente no fato de as demolições dos imóveis terem ocorrido de forma irregular, conforme iam sendo liberados pelos moradores, o que ocasionou diversos problemas aos que ainda permaneciam residindo na localidade.

Muitos desses problemas colocavam em risco a saúde da população, como a grande quantidade de poeira e escombros resultante das demolições, que, muitas vezes, permaneciam por semanas no local, atraindo um número cada vez maior de roedores. Como disse, indignada, uma moradora: *“o pessoal acha que só porque a gente mora em comunidade que a gente tem que se habituar com sujeira”*. Foram ouvidas inúmeras queixas sobre mordidas de roedores, afastando do local, antecipadamente, muitas famílias que passaram a procurar abrigo na casa de seus familiares, sobretudo para proteger as crianças. Isso gerava um problema à parte, pois havia a necessidade de estar presente no local para acompanhar o processo do recebimento da indenização e posterior retirada dos pertences pessoais. Houve, ainda, os que tiveram seus pertences encaminhados para um depósito público.

Outros problemas afetavam os moradores, do ponto de vista da segurança física e social. Um exemplo era a presença e circulação pelas ruas de máquinas e tratores utilizados pelos operários do consórcio para demolir as construções de alvenaria, sem seguir normas técnicas de segurança, as quais preveem o isolamento da área. Reprovando esse tipo de atuação, um morador chegou a afirmar que isso só acontecia por ser obra pública em favela: *“Tá errado a gente morar junto com máquinas. Se fosse área particular, a obra estava paralisada”*.



Além disso, as frequentes interrupções do fornecimento de água e energia elétrica atrapalhavam a rotina doméstica, chegando a danificar eletrodomésticos necessários até mesmo ao funcionamento de algumas *barracas*, que garantiam a sobrevivência de muitos moradores. Como no caso de seu Antônio, que, com a perda de sua geladeira e *freezer*, deixou de trabalhar vendendo bebidas em sua *barraca* na avenida Leonel Brizola, assim como cocos nas ruas da Leopoldina. Aguardando a entrega do pagamento (indenização ou aluguel social) e com eletrodomésticos danificados, ficavam numa situação de paralisia social, “sem poder trabalhar nem sair”. Se as obras na localidade já haviam expulsado grande parte dos consumidores dos pequenos comércios – os próprios moradores e os usuários de drogas que circulavam pelo local, por exemplo –, o longo tempo de espera pelo pagamento agravava ainda mais a situação financeira de algumas famílias. Ademais, a progressiva desertificação da localidade, com a demolição de um número cada vez maior de residências e a falta de iluminação pública deixavam os moradores vulneráveis a todo tipo de risco, conferindo à Embratel, à noite, um aspecto de *cidade fantasma*.

Mesmo com todos os problemas apontados anteriormente, os moradores avaliavam as obras do PAC na localidade como importantes para a população, especialmente para os mais pobres. Em geral, consideravam que as ações do PAC produziram mudanças positivas na saúde, na educação e no lazer da população, sendo tais expectativas calcadas, sobretudo, na construção de edificações específicas voltadas para esses tipos de funções, como a Escola Estadual Luiz Carlos da Vila, a Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e o Complexo Esportivo. Em relação à saúde, alguns moradores apontaram ainda a importância da ampliação do acesso à água e a construção de redes de esgoto sanitário. Já em relação à cultura, poucos souberam dizer se o PAC geraria mudanças, uma vez que desconheciam projetos ou edificações previstas para serem construídas na área.

Entre os ex-moradores da Embratel, posteriormente localizados e já instalados num dos conjuntos habitacionais, predominava o sentimento de satisfação, especialmente entre os mais pobres, os primeiros a se mudarem para a nova moradia. Dulcinéia, por exemplo, que antes morava num barraco de madeira e se mudou para um apartamento do bloco 5 no início de janeiro, afirmou que “*Para quem não tinha quase nada, isso aqui está muito bom*”. Para Maria da Penha, que se mudou para o conjunto no dia seguinte ao de Dulcinéia, a alegria podia ser percebida na organização quase completa do apartamento e nos investimentos que a família estava fazendo com a aquisição de novos móveis e aparelhos domésticos. Entretanto, a moradora já identificava alguns problemas

na infraestrutura do imóvel, como a existência de poucas tomadas elétricas e a luz fraca, o que lhe impossibilitaria de utilizar o forno micro-ondas recentemente presenteado pelo marido. Apesar disso, o apartamento lhe representava um luxo nunca antes imaginado: “*Estou num palácio. Eu me sinto a Rainha da Inglaterra!*”, acrescentou ela.

Ainda que implicitamente houvesse, no projeto do PAC, a crença de que as condições materiais do novo hábitat poderiam homogeneizar grupos que eram diferentes antes da instalação no conjunto, a discrição de Dulcinéia em exibir seu apartamento quase vazio, o entusiasmo de Maria ao expor os pertences comprados especialmente para mobiliar e decorar a nova moradia e, ainda, a mudança protelada dos que acreditavam estar em melhores condições antes da remoção, apontam o quão complexa poderia significar a convivência de diferentes grupos de moradores no mesmo conjunto habitacional.

As obras do PAC no CHP2, por sua vez, objetivavam fornecer infraestrutura básica à localidade mediante sistema de água, esgoto e drenagem; pavimentação de ruas; creche; iluminação pública; coleta de lixo e outros benefícios. Estavam, no entanto, previstas desapropriações de 51 unidades para a construção da creche, cinco unidades para a abertura de via de acesso (rua Maravilha) e 91 unidades para a construção de uma via *non aedificandi*<sup>9</sup> (urbanização sobre a adutora que corta a localidade). No CHP2, as obras de infraestrutura urbana foram executadas pela Prefeitura do Rio, ao passo que o censo, por entrevistadores selecionados na comunidade, entre os meses de junho de 2008 e março de 2009. Houve inúmeras críticas por parte dos moradores em relação à forma como se deu o censo, pois, para eles, não ficava nítida a finalidade da consulta.

As obras se iniciaram sem que os moradores de fato tivessem a real compreensão sobre quais seriam as intervenções que ocorreriam no lugar. Alguns moradores comentaram que houve sugestões, por parte da equipe do Trabalho Social, para que fossem eleitos representantes dos moradores por ruas. Por diferentes motivos, não houve uma ampla adesão a essa proposta, ficando a cargo da Associação de Moradores grande parte das negociações, merecendo um mapeamento dos limites dos espaços e das formas de atuação de moradores e lideranças de áreas favelizadas para maior compreensão do processo.

A presença dos órgãos públicos na localidade, especialmente da prefeitura, trouxe aos moradores do CHP2 expectativas sobre as mudanças que lá ocorreriam, ao mesmo tempo que promovia tensões em razão da ausência de informações. Tal

<sup>9</sup> Zona onde é proibido qualquer tipo de construção.

ausência causou o aumento não só das incertezas sobre o que de fato aconteceria na área, mas das expectativas com as transformações desejadas para o lugar em que viviam. As conturbadas incertezas e desencontros de informações relatadas também estavam presentes na localidade Embratel e serve de ilustração e evidência de um mesmo procedimento de planejamento e gestão ocorrido em Manguinhos.

As dúvidas e o sentimento de angústia em relação às obras podem ser detectados, por exemplo, na fala de dona Maria, que pensava em fazer uma reforma no terceiro pavimento de sua residência. Porém, a incerteza em relação ao tipo de obra que seria feita pelo PAC, juntamente com a apreensão vivida com a possibilidade de ser removida do local, fez com que adiasse ao máximo o investimento em sua casa. Segundo ela, tal situação demorou meses para se resolver. O marido ali, “*segurando o dinheiro*” e suportando o medo de perder todo o investimento feito até então. Tinha medo de ter que ser removida, pois sabia que o valor pago como indenização pelo poder público não era compatível com o gasto feito até então na moradia da família. Assim como boa parte das políticas de intervenção urbana nas favelas – mesmo aquelas que apresentam como justificativa promover a sua integração à cidade, como no caso do Programa Favela-Bairro –, o PAC suscitava nos moradores de Manguinhos o antigo *fantasma da remoção*, experiência que já fora vivenciada pelos primeiros moradores do CHP2, oriundos das favelas da Catacumba, praia do Pinto e Esqueleto, entre outras.

Mediante a pesquisa, constatou-se que grande parte dos moradores tomou conhecimento das obras do PAC por intermédio dos meios de comunicação de massa, como rádio e televisão. A informação, porém, chegava de forma generalizada – “*viriam obras*” – sem especificar de que tipo seria e em que localidade propriamente de Manguinhos elas ocorreriam. Alguns moradores indicaram ter conhecimento das obras por *outdoors* e boatos na localidade.

Nesse momento inicial, alegria, descrença e expectativas de mudança eram sentimentos que se misturavam. Enquanto alguns depositavam no PAC a esperança de resolver os problemas mais críticos da localidade, como as inundações e a falta de saneamento básico, outros se mostravam bastante apreensivos e mesmo descrentes, tendo em vista o fato de que muitas obras públicas costumam não ser concluídas. Outros acreditavam que haveria uma completa transformação no lugar. Esperavam que as intervenções repercutissem a ponto de trazer, como consequência, inclusive o fim do tráfico de drogas e a violência na região. No entanto, vários moradores se mostraram desapontados com o andamento da obra, avaliada como “*vagarosa*”, que “*não resolvia o problema*”, mas “*causava*

*outros*", atribuindo a ela até mesmo a percepção do aumento da violência. Na área prevista para haver remoções, era constante a reclamação dos moradores sobre a falta de informações, uma vez que de fato não sabiam o que aconteceria com eles. Mas, de modo geral, assim como para os moradores da Embratel, como para os da CHP2, o PAC significava *coisa boa*, melhoria. Desse modo, parece que quase sempre as melhorias desejadas pela comunidade giravam em torno do sonho de ter uma moradia digna. Uma que abrangesse o seu entorno, ou seja, o seu hábitat e não somente a habitação, pois como mencionado por uma das entrevistadas, "*não adianta ter uma casa boa e, ao sair, ver crianças usando crack*".

Quando da elaboração deste capítulo, divulgou-se pela grande imprensa a prisão de uma das lideranças do condomínio Embratel, por negociação ilícita das moradias e associação ao tráfico de drogas (Araújo, 2012). A morosidade e a falta de lisura permitem, sem dúvida, a instalação de uma dinâmica em que o morador comum é colocado no centro de interesses e negociações das quais ele, o principal interessado, é alijado do processo.

A construção de análises como estas, cujos acontecimentos estão ligados ao tempo presente ainda em processo, apresenta problemáticas específicas como a aqui apontada. Julga-se que a divulgação de tais acontecimentos, que grande parte dos moradores já tinha conhecimento, produzirá efeitos no cotidiano e na forma de morar, caso esse processo e suas relações sejam de fato expostas, o que não poderá ser analisado ainda no âmbito desta publicação.

## O Trabalho Colaborativo na Produção Social da Saúde em Manguinhos

A voz dos moradores de Manguinhos traz, para esta reflexão, elementos indispensáveis para a análise que vislumbra a saúde como resultante de um processo de produção social. Uma participação efetiva, sistematizada e contínua da população local nas decisões sobre o PAC, desde a sua concepção, certamente ampliaria os efeitos positivos dessa política pública na produção de um lugar saudável, tendo em vista que os moradores são os principais pontos de impacto dos problemas socioambientais no que diz respeito à sua própria saúde.

O trabalho de produção social da saúde é altamente complexo e perpassa a construção de ações e culturas que contribuem para a mudança na dinâmica societária geradora de lugares insalubres, como é o caso de Manguinhos. As ações realizadas com tal objetivo podem ter ampliados os seus impactos sociais com base na utilização de uma metodologia de trabalho cooperativo que seja

responsável pela “criação de uma força produtiva nova, a saber, a força coletiva” (Marx, 2006: 379).

Assim, destaca-se a importância no trabalho entre a Fiocruz e as comunidades de Manguinhos, da aplicação de metodologias cooperativas para maximização do efeito na produção social da saúde, com participação efetiva das comunidades residentes no território. Tal participação contribui para a emancipação (Loureiro, 2007) das pessoas e para a consolidação da cidadania plena e do exercício do uso dos direitos adquiridos, como o direito à cidade, à habitação, à educação, dentre outros garantidos pela Constituição brasileira.

É no contexto desse trabalho cooperativo entre a Fiocruz e as comunidades de seu entorno que se desenvolveu um projeto com as escolas municipais do local, sob a responsabilidade da Casa de Oswaldo Cruz, que produziu o jogo *Unidos para produzir um lugar saudável*.<sup>10</sup>

O jogo oferece acesso a conhecimentos e estratégias educativas que podem subsidiar ações educacionais que se destinam a provocar a participação e organização social capaz de produzir um lugar saudável. Coerente com essa finalidade, não existe competição entre os jogadores, todos jogam unidos contra o tempo. Ao longo de meia hora o grupo precisa conseguir, coletivamente, vencer os desafios propostos conquistando o direito de virar as peças de um painel do lado negativo (que retrata uma realidade insalubre) para o lado positivo (que representa um lugar saudável). Um grupo vence quando consegue, no tempo estipulado, virar todas as peças do painel do lado negativo para o positivo. Desse modo, para atingir o objetivo, o grupo estará trabalhando cooperativamente numa competição apenas contra o tempo. Portanto, o jogo simula a situação de uma luta real que vivemos contra o tempo para a superação dos problemas socioambientais da realidade. Em sua elaboração utilizaram-se conteúdos gerados pela pesquisa de campo em relação às ações do PAC e também pelo estudo histórico sobre Manguinhos executado anteriormente por integrantes do projeto, além de narrativas de crianças e adolescentes – moradores de Manguinhos – que estudam em escolas municipais e participam de um trabalho cooperativo tendo por base uma ação desenvolvida pelo Museu da Vida/COC/Fiocruz.

---

<sup>10</sup> Jogo cuja versão parte de um outro, denominado *Unidos para construir um mundo melhor*, criado durante o ano de 1998 em trabalho colaborativo que envolveu principalmente um grupo de seis estudantes do último ano do Ensino Fundamental (14 a 16 anos) da Escola Municipal Orsina da Fonseca, juntamente com professores dessa mesma escola. Já foi publicado duas vezes em diferentes projetos. São acompanhados por livreto que apresenta a história da produção do jogo, para socializar a metodologia utilizada e possibilitar que outros jogos sejam produzidos, tomando-o como exemplo, além de apresentar uma proposta de utilização do jogo em ações educativas.

O jogo *Unidos para produzir um lugar saudável* se constitui, sobretudo, uma tecnologia social que contribui para popularizar conhecimentos produzidos pela equipe da COC e por outros pesquisadores da Fiocruz. É composto por cartas de seis cores, cuja proposta é provocar nos jogadores a discussão sobre os problemas socioambientais mais significativos para a saúde na região, identificando as causas, consequências e possíveis soluções destes. Ele trata, portanto, de uma história que inclui a realização do PAC em Manguinhos. Eis um exemplo de questão extraída do relatório da presente pesquisa, o qual foi incluído numa das cartas do jogo:

Muitos problemas colocavam em risco a saúde da população, como a grande quantidade de poeira e entulho resultante das demolições [do PAC], que muitas vezes ficavam por semanas no local, atraindo um número cada vez maior de roedores. Como disse, indignada, uma moradora: *‘o pessoal acha que só porque a gente mora em comunidade que a gente tem que se habituar com sujeira (...)’*. Pensando no que está escrito acima, qual é a primeira imagem que vem à cabeça de vocês? (Registrem a resposta na Ficha do jogo).

Ao responder a pergunta e registrá-la na ficha, o grupo conquista o direito de virar o lado de uma das peças do painel – do lado negativo para o positivo. Respondidas as perguntas, vai surgindo a imagem do planeta Terra em cores, com o desenho de mãos se cumprimentando, em alusão a uma vida harmoniosa e saudável para todos. O participante vê-se como parte do processo e corresponsável pelas mudanças que ocorrem. No momento em que as mudanças são intensas, cria-se a oportunidade de refletir sobre o vivido.

Esse jogo está sendo utilizado em oficinas educativas de escolas municipais que participam de um trabalho cooperativo com a Fiocruz em Manguinhos e adjacências. Ele faz parte de um livro que oferece ao professor uma fundamentação teórico-metodológica para a ação-reflexão desenvolvida com os estudantes.<sup>11</sup> A ideia é a de que os professores, estudantes e demais grupos interessados realizem estudos com os quais possam produzir novas cartas para que esse prossiga num processo de constante construção. Assim, os conteúdos podem ser renovados considerando as ações educacionais desenvolvidas pelos museus, escolas, unidades de saúde, associações de moradores, conselhos de saúde, entre outros, ajudando a induzir a participação e organização social capazes de produzir saúde em Manguinhos, na cidade e no mundo.

<sup>11</sup> Intitulado *O Trabalho Cooperativo no Jogo da Produção Social da Saúde*, esse livro compõe um *kit* do qual faz parte também um outro – *História de Pessoas e Lugares: memórias das comunidades de Manguinhos* (Fernandes & Costa, 2009) –, além de vídeos sobre Manguinhos e outros materiais a serem disponibilizados pelo Projeto Cidades Saudáveis.

## Para Concluir

Construir esse trabalho foi um desafio para todos da equipe, no melhor sentido da *colaboração* destacada por Paulo Freire. Uma tarefa que envolveu pesquisadores, entrevistados e moradores. Participar desse processo revela o quanto ainda há de ser feito para que os habitantes de Manguinhos tenham amplo acesso a seus direitos, como saúde e educação.

A interdisciplinaridade foi uma característica do projeto desde a etapa da organização da equipe, como já mencionado. O desafio era tornar tal proposta passível de ser aplicada em outros locais, além de proporcionar a construção de conhecimento próprio tomando-a como princípio. O desafio não se encerra aqui. Considera-se a necessidade de outras pesquisas que possam desenvolver metodologias que envolvam políticas públicas urbanas que considerem a promoção da saúde dos habitantes como necessidade básica. Como demonstrado, o setor social, responsável pela gestão dos empreendimentos junto dos moradores, deve, *a priori*, considerar as demandas locais de modo que estas possam verdadeiramente produzir as transformações almejadas, tanto no campo urbanístico como na efetivação dos direitos adquiridos.

A história do tempo presente se tornou uma ferramenta de fundamental importância, incorporando seu método de investigação à pesquisa de campo antropológica para compreender o processo em curso. A construção de reflexões sobre tal processo permite considerar que uma metodologia, para avaliar e promover políticas públicas de urbanização, deve valorizar modelos de trabalhos colaborativos/participativos que contemplem vários elementos, como: levantamento/identificação de fontes produzidas historicamente sobre as políticas públicas locais; identificação dos problemas/dificuldades existentes e/ou produzidos pelas políticas públicas em ação; conhecimento e reconhecimento do espaço vivido e do espaço pensado; identificação das demandas locais e pactuação entre interesses comuns no cotidiano das obras.

As tramas deste processo têm contribuição de diferentes campos de conhecimento, produziu um registro do processo e, simultaneamente, desse início a uma proposta metodológica. Espera-se que este estudo possa contribuir como fonte de promoção de integração, cidadania e saúde, tanto por meio do registro etnográfico das discussões sobre o PAC nos distintos fóruns existentes, nas trocas com os moradores, assim como na elaboração de material educativo, reflexivo e acadêmico.

Este foi um esforço conjunto também para que fosse valorizada a história da população local, que construiu seu lugar de moradia, sendo os primeiros planejadores e urbanistas do lugar. Buscou-se analisar o processo e cooperar para que a vida dos moradores que o construíram não se reduza a uma *tábula rasa*. O PAC chegou, mudou parte de Manguinhos, mas ainda há muitas áreas em situações de precariedade. As idiosincrasias dos processos sócio-históricos não são irrelevantes, ao contrário, fornecem preciosos indícios sobre o social, os grupos humanos e os modos como vivem. Estudar tais processos é fundamental para a construção de conhecimentos que possam contribuir para a transformação dessa realidade.

Espera-se que tudo isso possa estimular outros estudos sobre as favelas e novas formas de ação educativa em saúde – como a que foi proposta no jogo *Unidos para construir um lugar saudável* –, assim como seja capaz de estimular e subsidiar processos de promoção e produção social da saúde em Manguinhos e em outros territórios similares.

Cabe aqui ressaltar a colaboração de Cláudia Peçanha da Trindade na produção das análises sobre o Programa de Aceleração do Crescimento em Manguinhos durante o período em que atuou como pesquisadora associada ao projeto, entre 2007 e 2010.



## Referências

- ARAÚJO, V. Líder da favela do Mandela preso por negociar apartamentos do PAC: lista de beneficiários no esquema incluía parentes de traficantes. *O Globo*. Rio de Janeiro, 2ª edição, 21 jan. 2012.
- BENCHIMOL, J. L. et al. *Manguinhos: um retrato de corpo inteiro*. Rio de Janeiro: Casa de Oswaldo Cruz, Fundação Oswaldo Cruz, 1988.
- BRASIL. Programa de aceleração do crescimento. Material para a imprensa. Brasília, jan. 2007a. (Mimeo.)
- BRASIL. Ministério das Cidades. Instruções específicas para desenvolvimento de trabalho social em intervenções de urbanização de assentamentos precários (2007-2010), 2007b.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Manual de instruções para aprovação e execução dos programas e ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Brasília, 2008.
- BRITTO, F. S. Obras Completas. *Pareceres*. V. XVI. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944.
- BURGOS, M. B. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A. & ALVITO, M. (Orgs.). *Um Século de Favela*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- CHOAY, F. Destinos da Cidade Europeia: séculos XIX e XX. *Revista de Urbanismo e Arquitetura*, 6: 8-21, 1996.
- CORBUSIER, L. *Urbanismo* [1925]. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- COSTA, R. G. R. *Entre Avenida e Rodovia: a história da Avenida Brasil (1906-1954)*, 2006. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- COSTA, R. G. et al. (Coord.). Manguinhos: diagnóstico histórico-urbano-sanitário. Subsídios para políticas públicas sustentáveis em saúde (Relatório Final). *Edital Cidades Saudáveis*. Rio de Janeiro, 2010.
- FERNANDES, T. M. & COSTA, R. G. *Histórias de Pessoas e Lugares: memórias das comunidades de Manguinhos*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.
- FOOTE-WHYTE, W. *Sociedade de Esquina* [1943]. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder*. Roberto Machado (Org.). 17. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2002.
- FREIRE, L. L. & SOUZA, M. D. de. Trocando o pneu com o carro andando: uma etnografia do processo de intervenção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Complexo de Manguinhos. *Relatório final da pesquisa de campo para o projeto Manguinhos – diagnóstico histórico-urbano-sanitário. Subsídios para políticas públicas sustentáveis em saúde. Edital Cidades Saudáveis do Programa de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz*. Rio de Janeiro, abr. 2010. (Mimeo.)
- HÉNARD, E. *Etudes Sur le Transformations de Paris*. Paris: Editions L'Equerre, 1982. (Edição fac-símile).
- KEINERT, T. M. Planejamento governamental e políticas públicas: a estratégia 'cidades saudáveis'. *Saúde e Sociedade*, 6(2): 55-64, 1997.
- LATOUR, B. *Ciência em Ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: Unesp, 2000.
- LOUREIRO, C. F. B. Emancipação. In: FERRARO JÚNIOR, L. A. (Org.). *Encontros e Caminhos: formação de educadoras(es) ambientais e coletivos educadores*. 1. ed. v. 2. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2007.
- MAGALHÃES, S. *Sobre a Cidade: habitação e democracia no Rio de Janeiro*. São Paulo: Pro Editores, 2002.
- MARX, K. *O Capital*. v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- PAC DE MANGUINHOS ganha exposição no MoMA. *O Globo*. Rio de Janeiro, 24 out. 2010.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO COMPLEXO DE MANGUINHOS. *Relatório de diagnóstico*. Rio de Janeiro: Consórcio PAA Agrar, jun. 2005.

RONCAYOLO, M. *La Ville et ses Territoires*. Paris: Gallimard, 1997.

SEABRA, O; CARVALHO, M. & LEITE, J. C. Território e Sociedade. *Entrevista com Milton Santos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

SICA, P. *Antologia di Urbanistica: dal settecento a oggi*. Roma: Laterza, 1981.

